

Uitspraken - A (FC) en anderen (FC) (Appellanten) tegen Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (verweerder)

19. Artikel 4, lid 1, van het IVBPR wordt uitgedrukt in termen die sterk lijken op die van artikel 15, lid 1, en heeft geleid tot de afkondiging van "De Siracusa-beginselen inzake de beperkings- en afwijkingsbepalingen in het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke Rights "(1985) 7 HRQ 3. In de punten 39-40 wordt onder het kopje "Public Emergency that Threatens the Life of the Nation "gezegd:

"39. Een staat die partij is, mag alleen maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen uit hoofde van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten uit hoofde van artikel 4 (hierna "afwijkende maatregelen " genoemd) wanneer zij wordt geconfronteerd met een situatie van uitzonderlijk en feitelijk of onmiddellijk gevaar dat de leven van de natie. Een bedreiging voor het leven van de natie is er een die:

(a) invloed heeft op de gehele bevolking en hetzij op het gehele grondgebied van de Staat, hetzij op een deel ervan, en

(b) een bedreiging vormt voor de fysieke integriteit van de bevolking, de politieke onafhankelijkheid of de territoriale integriteit van de staat of het bestaan of de fundamentele werking van instellingen die onmisbaar zijn om de in het Verdrag erkende rechten te waarborgen en te beschermen.

40. Interne conflicten en onrust die geen ernstige en onmiddellijke bedreiging van het leven van de natie vormen, kunnen geen afwijkingen op grond van artikel 4 rechtvaardigen. "

20. Rekwiranten hebben niet getracht de catastrofale aard van wat er op 11 september 2001 heeft plaatsgevonden, noch de dreiging van het internationale terrorisme voor westerse democratieën te bagatelliseren. Maar ze voerden aan dat er geen openbare noodsituatie was geweest die het leven van de Britse natie bedreigde, en wel om drie belangrijke redenen: als de noodsituatie niet (zoals in alle besliste gevallen) werkelijk was, moet worden aangetoond dat deze op handen is, wat niet kan gebeuren. hier getoond; de noodsituatie moet van tijdelijke aard zijn, hetgeen hier wederom niet kon worden getoond; en de praktijk van andere staten, die geen van allen hadden afgeweken van de Europese Conventie, suggereerde sterk dat er geen openbare noodoproep voor afwijking was. Al deze punten vragen om enige uitleg.

21. Het vereiste van imminentie komt niet tot uitdrukking in artikel 15 van het Europees Verdrag of artikel 4 van het IVBPR, maar is, zoals reeds opgemerkt, door het Europese Hof behandeld als een noodzakelijke voorwaarde voor een geldige afwijking. Het is een mening die wordt gedeeld door de vooraanstaande academische auteurs van de Siracusa-beginselen, die in 1985 de regel formuleerden (van toepassing op het ICCPR):

"54. Het principe van strikte noodzaak wordt op een objectieve manier toegepast. Elke maatregel moet gericht zijn op een feitelijk, duidelijk, aanwezig of op handen zijnde gevaar en mag niet worden opgelegd louter vanwege de vrees voor potentieel gevaar."

Door te stellen dat de dreigingstoets niet was doorstaan, wezen appellanten op ministeriële verklaringen in oktober 2001 en maart 2002: "Er is geen onmiddellijke informatie die wijst op een specifieke dreiging voor het Verenigd Koninkrijk, maar we blijven alert, zowel nationaal als internationaal. ; " en "Het zou verkeerd zijn om te zeggen dat we bewijs hebben van een bepaalde dreiging."

22. Het vereiste van tijdelijkheid wordt opnieuw niet uitgedrukt in artikel 15 of artikel 4, tenzij het inherent is aan de betekenis van "noodgeval". Maar het VN-Mensenrechtencomité merkte op 24 juli 2001 in Algemeen Commentaar nr. 29 op artikel 4 van het IVBPR in paragraaf 2 op dat:

"Maatregelen die afwijken van de bepalingen van het convenant moeten van uitzonderlijke en tijdelijke aard zijn."

Dit standpunt werd ook ingenomen door de parlementaire Gemengde Commissie voor de Rechten van de Mens, die in haar achttiende verslag van de sessie 2003-2004 (HL-paper 158, HC 713, 21 juli 2004) in punt 4 opmerkte:

"Afwijkingen van mensenrechtenverplichtingen zijn toegestaan om het hoofd te bieden aan noodsituaties. Ze zijn bedoeld als tijdelijk. Volgens de regering en de veiligheidsdienst wordt het VK nu geconfronteerd met een bijna permanente noodsituatie."

Het is inderdaad waar dat officiële woordvoerders hebben geweigerd te suggereren wanneer, of ooit, de huidige situatie zou kunnen veranderen.

23. Geen andere staat dan het Verenigd Koninkrijk heeft afgeweken van artikel 5. In Resolutie 1271, aangenomen op 24 januari 2002, heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa besloten (paragraaf 9) dat:

"In hun strijd tegen terrorisme mogen de leden van de Raad van Europa niet voorzien in afwijkingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens."

Het riep ook alle lidstaten op (punt 12) om:

"zich onthouden van het gebruik van artikel 15 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (afwijking in tijden van nood) om de rechten en vrijheden te beperken die worden gegarandeerd door artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid)."

In zijn Algemeen Commentaar nr. 29 op artikel 4 van het IVBPR heeft het VN-Mensenrechtencomité op 24 juli 2001 opgemerkt (in paragraaf 3):

"Bij een aantal gelegenheden heeft het Comité zijn bezorgdheid geuit over staten die partij zijn die lijken te hebben afgeweken van door het Verdrag beschermde rechten, of wier nationale wetgeving een dergelijke afwijking lijkt toe te staan in situaties die niet onder artikel 4 vallen."

In Advies 1/2002 van de Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa (Comm DH (2002) 7, 28 augustus 2002) merkte de heer Alvaro Gil-Robles in punt 33 op:

Hoewel de commissaris de verplichting van regeringen erkent om hun burgers te beschermen tegen de dreiging van terrorisme, is de commissaris van mening dat een algemeen beroep op een verhoogd risico op terroristische activiteiten na 11 september 2001 op zichzelf niet voldoende kan zijn om een afwijking van de Conventie. Verschillende Europese staten die al lang met terugkerende terroristische activiteiten worden geconfronteerd, hebben het niet nodig gevonden om af te wijken van de rechten van de Conventie. Evenmin heeft niemand het nodig gevonden om dit te doen onder de huidige omstandigheden. Gedetailleerde informatie die wijst op een reëel en onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid in de Het Verenigd Koninkrijk zal dus moeten worden getoond.

Het Comité van Privy Counselors, opgericht krachtens sectie 122 van de wet van 2001 onder voorzitterschap van Lord Newton of Braintree, die op 18 december 2003 rapporteerde (*Antiterrorisme, Crime and Security Act 2001 Review*: Report, HC 100), hechtte hieraan betekenis. punt:

"189. Het VK is het enige land dat het nodig heeft gevonden om af te wijken van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. We vonden dit een raadsel, aangezien het duidelijk lijkt dat andere landen worden geconfronteerd met aanzienlijke bedreigingen van terroristen binnen hun grenzen."

Het merkte op dat Frankrijk, Italië en Duitsland allemaal werden bedreigd, evenals het VK.

24. Rekwiirantes voerden aan dat er geen gedetailleerde informatie was verstrekt die wees op een reëel en onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid in het Verenigd Koninkrijk. Bij het maken van deze opmerking konden ze vertrouwen op een reeks rapporten van het Gemengd Comité voor de Rechten van de Mens. In haar tweede rapport van de zitting 2001-2002 (HL

paper 37, HC 372), opgesteld op 14 november 2001 toen de wet van 2001 een wetsvoorstel was voor het parlement, verklaarde de Gemengde Commissie (in paragraaf 30):

"Na het bewijs van de minister van Binnenlandse Zaken zorgvuldig te hebben overwogen, erkennen we dat er mogelijk bewijs is van het bestaan van een openbare noodsituatie die het leven van de natie bedreigt, hoewel hij dit niet heeft getoond aan deze commissie."

Het herhaalde deze twijfels in punt 4 van zijn vijfde verslag van de zitting 2001-2002 (3 december 2001). In punt 20 van haar vijfde verslag van de sessie 2002-2003 (HL-paper 59, HC 462, 24 februari 2003), merkte de Gemengde Commissie op, naar aanleiding van de beslissingen van SIAC en het Hof van Beroep, dat SIAC ook zicht had op gesloten als open materiaal, maar suggereerde dat elk Huis wellicht meer informatie zou willen inwinnen bij de regering over de openbare noodsituatie. In haar rapport van 23 februari 2004 (Sixth Report of the Session 2003-2004, HL Paper 38, HC 381) verklaarde de Gemengde Commissie in punt 34:

"Er is onvoldoende bewijs voorgelegd aan het Parlement om ons in staat te stellen te accepteren dat een afwijking op grond van artikel 15 van het EVRM strikt vereist is door de eisen van de situatie om het hoofd te bieden aan een openbare noodsituatie die het leven van de natie bedreigt."

Het volgde dit advies in de punten 15-19 van zijn Achttiende Verslag van de sessie 2003-2004 (HL Paper 158, HC 713), en vestigde de aandacht (punt 82) op het feit dat het VK het enige land was van de 45 landen in de Raad van Europa die het nodig had geacht af te wijken van artikel 5. Appellanten baseerden zich op deze twijfels bij het stellen van de Britse afwijking tegenover het gedrag van andere lidstaten van de Raad van Europa die niet hadden afgeweken, waaronder zelfs Spanje dat daadwerkelijk met catastrofaal geweld te maken had gehad toegebracht door Al-Qaeda.

25. De procureur-generaal, die de minister van Binnenlandse Zaken vertegenwoordigt, beantwoordde deze punten. Hij voerde aan dat een noodsituatie terecht als dreigend kon worden beschouwd als een gruweldaad op geloofwaardige wijze werd bedreigd door een instantie als Al-Qaeda, die had aangetoond in staat en bereid te zijn een dergelijke dreiging uit te voeren, waarbij de gruweldaad op elk moment zonder waarschuwing zou kunnen worden gepleegd. De regering, die verantwoordelijk was en is voor de veiligheid van het Britse volk, hoeft niet te wachten tot de ramp toeslaat alvorens de nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat deze toeslaat. Wat betreft de eis dat de noodsituatie tijdelijk is, suggereerde de procureur-generaal niet dat een noodsituatie ooit de normale gang van zaken zou kunnen worden, maar hij verzette zich wel tegen het opleggen van een kunstmatige tijdlimiet aan een noodsituatie van de huidige soort, *Marshall tegen Verenigd Koninkrijk* (10 juli 2001, Appn nr. 41571/98), punt 18 hierboven). Er werd gesuggereerd dat er weinig hulp kon worden verkregen door te kijken naar de praktijk in andere staten. Het was aan elke nationale regering, als hoeder van de veiligheid van haar eigen mensen, om haar eigen oordeel te vellen op basis van de feiten die haar bekend waren. Voor zover elk verschil in praktijk tussen het Verenigd Koninkrijk en andere leden van de Raad van Europa rechtvaardiging vereiste, kon dit worden gevonden in de prominente rol van dit land als vijand van Al-Qaeda en bondgenoot van de Verenigde Staten. De procureur-generaal heeft ook nog twee fundamentele opmerkingen gemaakt. Ten eerste voerde hij aan dat er geen sprake was van een onjuiste rechtsopvatting bij de benadering van SIAC ten aanzien van deze kwestie, en dat bijgevolg, aangezien een beroep tegen zijn beslissing alleen op rechtsvragen lag, er was geen grond waarop een hof van beroep het recht had zijn conclusie te verstoren. Ten tweede voerde hij aan dat het oordeel over deze vraag bij uitstek een oordeel was binnen het discretionaire domein van het oordeel dat is voorbehouden aan de

staatssecretaris en zijn collega's, die hun oordeel uitoefenen met behulp van officieel advies, en aan het Parlement.

26. Rekwiranten hebben naar mijn mening een belangrijke en moeilijke vraag opgeworpen, zoals duidelijk blijkt uit de aanhoudende bezorgdheid van het Gemengd Comité voor de rechten van de mens, de opmerkingen van de commissaris voor de mensenrechten en de waarschuwingen van het VN-Mensenrechtencomité. In het resultaat echter, niet zonder twijfel (gesterkt door de mening van mijn nobele en geleerde vriend Lord Hoffmann te lezen), zou ik deze kwestie tegen de appellanten oplossen, om drie belangrijke redenen.

27. Ten eerste is niet aangetoond dat SIAC of het Court of Appeal zich op dit punt hebben vergist. SIAC beschouwde een geheel van gesloten materiaal, dat wil zeggen geheim materiaal van gevoelige aard dat niet aan de partijen werd getoond. Het hof is niet gevraagd dit materiaal te lezen. De procureur-generaal weigerde uitdrukkelijk de Kamer te vragen het voor te lezen. Hieruit leid ik af dat hoewel het gesloten materiaal ongetwijfeld het bewijsmateriaal in het publieke domein onderbouwt en versterkt, het zijn wezenlijke karakter en effect niet verandert. Maar dit is naar mijn mening naast het punt. Het is niet aangetoond dat SIAC zich in deze kwestie juridisch heeft vergist, en het standpunt dat het accepteerde was er een die het kon bereiken op basis van het open bewijs in de zaak.

28. Mijn tweede reden is een juridische. De beslissingen van het Europese Hof in *Ierland / Verenigd Koninkrijk* (1978) 2 EHRR 25; *Brannigan en McBride tegen Verenigd Koninkrijk* (1993) 17 EHRR 539; *Aksoy tegen Turkije* (1996) 23 EHRR 553 en *Marshall tegen Verenigd Koninkrijk* (10 juli 2001, Appn. 41571/98) lijkt mij, met respect, duidelijk gelijk. In alle gevallen had de lidstaat daadwerkelijk te maken gehad met wijdverbreid verlies van mensenlevens als gevolg van een gewapend lichaam dat zich toegedeed op het vernietigen van de territoriale integriteit van de staat. Het zou pervers zijn geweest om te oordelen dat in dergelijke omstandigheden niet aan de toets van artikel 15 was voldaan als een antwoord was vereist dat verder ging dan de normale gang van zaken. Maar deze kenmerken waren, op basis van de gevonden feiten, niet erg duidelijk aanwezig in *Lawless v Ireland* (nr. 3) (1961) 1 EHRR 15. Dat was een relatief vroege beslissing van het Europese Hof, maar het is bij mijn weten nooit afgewezen en het Huis is op grond van artikel 2 (1) van de wet van 1998 verplicht er rekening mee te houden. Het besluit kan misschien worden uitgelegd als een weergave van de breedte van de beoordelingsmarge die het Hof aan de nationale autoriteiten toekent. Het kan zelfs zijn beïnvloed door de genereuze gelegenheid voor vrijlating die de heer Lawless en degenen in zijn positie hebben gekregen. Als de Ierse regering echter in *Lawless* kon concluderen dat er een openbare noodsituatie was die het leven van de Ierse natie bedreigde, kon de Britse regering nauwelijks worden verweten dat ze tot die conclusie kwam in de veel gevaarlijkere situatie die na 11 jaar ontstond. September.

29. Ten derde zou ik aanvaarden dat er veel gewicht zou moeten worden gehecht aan het oordeel van de minister van Binnenlandse Zaken, zijn collega's en het Parlement over deze kwestie, omdat hun werd opgeroepen om een bij uitstek politiek oordeel te vellen. Het betrof het maken van een feitelijke voorspelling van wat verschillende mensen over de hele wereld wel of niet zouden doen, en wanneer (of helemaal niet) ze het zouden doen, en wat de gevolgen zouden kunnen zijn als ze het zouden doen. Elke voorspelling over het toekomstige gedrag van mensen (in tegenstelling tot de fasen van de maan of hoog water bij London Bridge) is noodzakelijkerwijs problematisch. Redelijke en

geïnformeerde geesten kunnen verschillen, en een oordeel blijkt niet verkeerd of onredelijk te zijn, omdat datgene waarvan wordt gedacht dat het waarschijnlijk zal gebeuren, niet gebeurt. Het zou onverantwoord zijn geweest om geen fouten te maken, of helemaal niet aan de kant van de veiligheid. Zoals duidelijk zal worden, Ik aanvaard niet de volle breedte van het argument van de procureur-generaal over wat in het algemeen de eerbied wordt genoemd die de rechtbanken verschuldigd zijn aan de politieke autoriteiten. Het verdient misschien de voorkeur om deze vraag te benaderen als een van de afbakening van functies of wat Liberty in zijn schriftelijke casus "relatieve institutionele competentie" noemde. Hoe meer puur politiek (in brede of enge zin) een vraag is, hoe geschikter deze is voor politieke oplossing en hoe minder waarschijnlijk het is dat het een geschikte kwestie is voor rechterlijke beslissingen. De kleinere zal daarom de potentiële rol van de rechtbank zijn. Het is de taak van politieke en niet van gerechtelijke instanties om politieke kwesties op te lossen. Omgekeerd, hoe groter de juridische inhoud van een kwestie, hoe groter de potentiële rol van de rechtbank, omdat het volgens onze grondwet en onderworpen aan de soevereine macht van het Parlement de taak is van de rechtbanken en niet van politieke organen om juridische kwesties op te lossen. De huidige vraag lijkt mij erg aan de politieke kant van het spectrum: zie *Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken tegen Rehman* [2001] UKHL 47, [2003] 1 AC 153, punt 62, volgens Lord Hoffmann. Appellanten erkennen dit door te erkennen dat de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken over de huidige vraag minder vatbaar was voor betwisting dan zijn beslissing (zoals zij beweerden) over enkele andere vragen. Dit weerspiegelt de niet opdringerige benadering van een dergelijke vraag door het Europese Hof. Ik concludeer dat rekwiranten geen grond hebben getoond die sterk genoeg is om de beslissing van de minister over deze belangrijke drempelvraag te verdringen.

Evenredigheid

30. Artikel 15 vereist dat maatregelen die door een lidstaat worden genomen in afwijking van zijn verplichtingen uit hoofde van het verdrag, niet verder gaan dan wat "strikt vereist is door de eisen van de situatie". Het verdrag legt dus een test op van strikte noodzaak of, in verdragsterminologie, evenredigheid. De appellanten baseren zich op het principe dat is aangenomen door de Privy Council in *de Freitas / Permanent Secretary of Ministry of Agriculture, Fisheries, Lands and Housing* [1999] 1 AC 69, 80. Om te bepalen of een beperking willekeurig of buitensporig is, moet de rechtbank vragen zelf:

`` of: (i) het wetgevingsdoel voldoende belangrijk is om de beperking van een grondrecht te rechtvaardigen; (ii) de maatregelen die zijn bedoeld om het wetgevingsdoel te bereiken er rationeel mee verband houden; en (iii) de middelen die worden gebruikt om het recht of de vrijheid te schaden, zijn niet meer dan nodig is om het doel te bereiken. '

Deze benadering ligt dicht bij die van het Hooggerechtshof van Canada in *R v Oakes* [1986] 1 SCR 103, punten 69-70, en in *Libman v Attorney General of Quebec* (1997) 3 BHR 269, punt 38. Deze vragen zijn tot op zekere hoogte met elkaar verbonden, of kunnen daarmee verband houden. Maar rekwiranten richtten de hoofdlijnen van hun betoog op de tweede en derde vraag. Zij voerden aan dat, zelfs als zou worden aanvaard dat de wetgevende doelstelling om het Britse volk te beschermen tegen het risico van catastrofaal Al-Qaeda-terrorisme voldoende belangrijk was om de beperking van het fundamentele recht op persoonlijke vrijheid van degenen die geen strafrechtelijke beschuldiging hebben, te rechtvaardigen, de wet van 2001 niet ontworpen om dat doel te bereiken en was er niet rationeel mee verbonden. Bovendien had het wetgevingsdoel kunnen worden bereikt met middelen die het fundamentele recht op persoonlijke vrijheid niet of niet zo ernstig beperkten.

31. Het argument van rekwiranten in dit verband kan naar ik hoop eerlijk

worden samengevat in de volgende stappen:

(1) Deel 4 van de wet van 2001 keerde het effect van de beslissingen in *Hardial Singh* [1984] 1 WLR 704 en *Chahal* (1996) 23 EHRR 413 om en was geschikt om de problemen van immigratiecontrole aan te pakken die in artikel 5 naar het Verenigd Koninkrijk werden veroorzaakt. (1) (f) van het verdrag, gelezen in het licht van die beslissingen.

(2) De openbare noodsituatie waarop het Verenigd Koninkrijk zich baseerde om af te wijken van het recht op persoonlijke vrijheid van het Verdrag, was de bedreiging van de veiligheid van het Verenigd Koninkrijk door terroristen van Al Qaida en hun aanhangers.

(3) Hoewel de bedreiging voor de veiligheid van het Verenigd Koninkrijk voornamelijk en het meest onmiddellijk afkomstig was van buitenlanders, van wie sommigen niet konden worden uitgezet omdat ze te maken zouden krijgen met foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in hun thuisland en die niet konden worden gedeporteerd naar een derde land dat ze wilde ontvangen, was de dreiging voor het Verenigd Koninkrijk niet uitsluitend afkomstig van dergelijke vreemdelingen.

(4) In de secties 21 en 23 werd niet rationeel ingegaan op de bedreiging voor de veiligheid van het Verenigd Koninkrijk die door terroristen van Al-Qaeda en hun aanhangers wordt gepresenteerd, omdat (a) de dreiging van Britse onderdanen niet werd aangepakt, (b) buitenlandse onderdanen die ervan worden verdacht Al-Qaeda-terroristen of hun aanhangers te zijn om hun activiteiten in het buitenland voort te zetten als er een land was waar ze naartoe konden gaan, en (c) de secties stonden de certificering en detentie toe van personen die niet werden verdacht van het vormen van een bedreiging aan de veiligheid van het Verenigd Koninkrijk als terroristen of supporters van Al-Qaeda.

(5) Indien de bedreiging van de veiligheid van het Verenigd Koninkrijk door Britse onderdanen die ervan worden verdacht Al-Qaida-terroristen of hun aanhangers te zijn, kan worden aangepakt zonder inbreuk te maken op hun recht op persoonlijke vrijheid, wordt niet aangetoond waarom soortgelijke maatregelen de dreiging van buitenlanders.

(6) Aangezien het recht op persoonlijke vrijheid een van de meest fundamentele rechten is die door het Europees Verdrag worden beschermd, moet elke beperking ervan nauwlettend worden onderzocht door de nationale rechter en houdt een dergelijk onderzoek geen schending van het democratisch of constitutioneel beginsel in.

(7) In het licht van een dergelijk onderzoek kunnen noch het afwijkingsbesluit, noch de artikelen 21 en 23 van de wet van 2001 worden gerechtvaardigd.

32. Het is niet nodig om bij de eerste twee stappen van dit argument te blijven stilstaan, die geen van beide controversieel zijn en beide duidelijk juist zijn. De derde stap vraagt om nader onderzoek. Het bewijs voor SIAC was dat de minister van Binnenlandse Zaken van mening was "dat de ernstige bedreigingen voor de natie voornamelijk (zij het niet uitsluitend) en meer onmiddellijk afkomstig waren van de categorie van vreemdelingen." In punt 95 van haar arrest oordeelde SIAC:

"Maar het bewijs dat voor ons ligt, toont onomstotelijk aan dat de dreiging niet zo beperkt is. [Dwz niet beperkt tot het buitenaardse deel van de bevolking]. Er zijn al veel Britse staatsburgers geïdentificeerd - meestal in detentie in het buitenland - die onder de definitie van 'verdachte internationale terroristen', en het werd duidelijk uit de opmerkingen die aan ons werden gedaan dat naar de mening van de [minister van Binnenlandse Zaken] er in het Verenigd Koninkrijk anderen in vrijheid zijn die op dezelfde manier zouden kunnen worden gedefinieerd. "

Deze bevinding is niet aangevochten, en aangezien SIAC het verantwoordelijke tribunaal voor feitenonderzoek is, is het niet nodig om de basis ervan te onderzoeken. Er was echter bewijs voor SIAC dat "naar schatting meer dan duizend personen uit het VK op basis van inlichtingen de afgelopen vijf jaar trainingskampen in Afghanistan hebben bijgewoond", dat sommige Britse burgers van plan zouden zijn terug te keren uit Afghanistan. naar het Verenigd Koninkrijk en dat "De achtergronden van de gedetineerden tonen de hoge mate van betrokkenheid van Britse burgers en degenen die anderszins met het Verenigd Koninkrijk zijn verbonden bij de terroristische netwerken." Het lijkt duidelijk dat de dreiging tegen het Verenigd Koninkrijk niet uitsluitend afkomstig was van vreemdelingen of van vreemdelingen die onwettig waren uitgezet. Later bewijs, niet voor SIAC of het Hof van Beroep, ondersteunt die conclusie. De commissie Newton legde het argument van het ministerie van Binnenlandse Zaken vast dat de dreiging van Al-Qaeda-terrorisme voornamelijk van buitenlanders kwam, maar vestigde de aandacht (punt 193) op

"verzamelen van bewijs dat dit nu niet het geval is. De Britse zelfmoordterroristen die Tel Aviv in mei 2003 aanvielen, Richard Reid ('de Shoe Bomber'), en recente arrestaties suggereren dat de dreiging van Britse burgers reëel is. Bijna 30% van de Verdachten van Terrorism Act 2000 waren het afgelopen jaar Britten. Er is ons verteld dat van de mensen die voor de autoriteiten van belang zijn vanwege hun vermoedelijke betrokkenheid bij internationaal terrorisme, bijna de helft Britse staatsburgers zijn. "

33. De vierde stap in het betoog van rekwiranten is voor haar duidelijk van belang. Het is duidelijk dat secties 21 en 23 van de wet van 2001 geen oplossing bieden voor de dreiging van Britse onderdanen, aangezien ze niet voorzien in de certificering en detentie van Britse onderdanen. Het is buiten het punt dat andere delen van de wet van 2001 en de wet van 2000 wel van toepassing zijn op Britse onderdanen, aangezien zij niet het onderwerp zijn van een afwijking, niet het voorwerp uitmaken van een klacht en evenzeer van toepassing zijn op vreemdelingen. Toch wordt niet gezegd dat de dreiging van Britse onderdanen, hoewel kwantitatief kleiner, kwalitatief niet verschilt van die van buitenlandse onderdanen. Het is ook duidelijk dat secties 21 en 23 een gecertificeerde en gedetineerde persoon toestaan het Verenigd Koninkrijk te verlaten en naar een ander land te gaan dat hem wil ontvangen, zoals twee van de appellanten deden bij hun vertrek naar respectievelijk Marokko en Frankrijk (zie punt 2 hierboven). Een dergelijke vrijheid om te vertrekken is volledig verklaarbaar in termen van immigratiecontrole: als de Britse autoriteiten een vreemdeling willen deporteren, maar hem niet naar land "A" kunnen deporteren vanwege *Chahal* hun doel wordt eveneens gediend door zijn vrijwillige vertrek naar land "B". Maar een vermoedelijke internationale terrorist toestaan onze kusten te verlaten en naar een ander land te vertrekken, misschien een land zo dichtbij als Frankrijk, daar om zijn criminele plannen na te streven, is moeilijk te rijmen met het geloof in zijn vermogen om de mensen en belangen ernstig te schaden. van dit land. Uit de bewoordingen van sectie 21 van de wet van 2001, gelezen met de definitie van terrorisme in sectie 1 van de wet van 2000, lijkt het duidelijk dat sectie 21 degenen kan dekken die helemaal geen band hebben met Al-Qaeda (zij kunnen, bijvoorbeeld lid zijn van de Baskische separatistische organisatie ETA), of die, hoewel ze de algemene doelstellingen van Al-Qaeda steunen, de geweldscultus afwijzen. De procureur-generaal gaf toe dat de artikelen 21 en 23 niet rechtmatig konden worden ingeroepen in het geval van andere verdachte internationale terroristen dan degenen waarvan wordt gedacht dat ze banden hebben met Al Qaida, en zei dat de procedure in dergelijke

gevallen niet zou worden gebruikt. Een restrictieve lezing van de ruime wettelijke taal zou in ieder geval kunnen worden aangegeven: *Padfield tegen Minister van Landbouw, Visserij en Voedsel* [1968] AC 997. De appellanten waren tevreden met de concessie en toezegging van de procureur-generaal. Het is echter niet aanvaardbaar dat de interpretatie en toepassing van een wettelijke bepaling die betrekking heeft op de vrijheid van het subject, wordt beheerst door implicatie, concessie en verbintenis.

34. Enkele van deze kenmerken van de wet van 2001 waren het onderwerp van commentaar van de Europese commissaris voor de mensenrechten in zijn advies 1/2002 (28 augustus 2002):

"36. De evenredigheid van de afwijkende maatregelen wordt verder in twijfel getrokken

door de definitie van internationale terroristische organisaties in sectie 21, lid 3, van de wet. internationale terroristische organisatie, ongeacht of deze een directe bedreiging vormt voor de openbare veiligheid in het Verenigd Koninkrijk en daarom misschien geen verband houdt met de noodsituatie die oorspronkelijk de wetgeving vereiste op grond waarvan zijn rechten uit het Verdrag kunnen worden geschonden.

37. Een andere anomalie doet zich voor in die zin dat een persoon die wordt vastgehouden op verdenking van banden met internationale terroristische organisaties, moet worden vrijgelaten en naar een veilig ontvangend land moet worden gedeporteerd, mocht dat beschikbaar komen. Als de verdenking gegrond is en de terroristische organisatie een reële bedreiging vormt voor de Britse veiligheid, zullen dergelijke personen, onder voorbehoud van mogelijke controles door de ontvangende staat, de vrijheid behouden om activiteiten te plannen en voort te zetten, zij het op enige afstand van het Verenigd Koninkrijk. schadelijk zijn voor de openbare veiligheid.

38. Het lijkt er daarom op dat de afwijkende maatregelen van de Anti-Terrorism, Crime and Security Act zowel de detentie mogelijk maken van degenen die geen directe bedreiging voor het Verenigd Koninkrijk vormen, als de vrijlating van degenen van wie wordt beweerd dat zij Doen. Een dergelijke paradoxale conclusie is moeilijk te rijmen met de strikte eisen van de situatie. "

De Newton-commissie, die geen mening gaf over de wettigheid van deel 4 van de wet van 2001, herhaalde de kritiek van de commissaris:

"185. De detentiebevoegdheden van Deel 4 leveren een aantal problemen op die variëren van fundamentele principiële kwesties tot praktische procedurele problemen. We zijn er niet van overtuigd dat de bevoegdheden voldoende zijn om de volledige omvang van de dreiging van internationaal terrorisme het hoofd te bieden. Evenmin zijn we overtuigd. dat de risico's van onrechtvaardigheid noodzakelijk of verdedigbaar zijn.

186. Sommige van deze problemen doen zich voor omdat deel 4 een aanpassing is van de bestaande immigratie- en asielwetgeving, en niet uitdrukkelijk bedoeld is om het hoofd te bieden aan de dreiging van internationaal terrorisme.

"192. Het proces van deel 4 *pakt alleen de dreiging aan van buitenlanders die ervan worden verdacht banden te hebben met Al Qaida of de daarmee verbonden netwerken* .

Het *pakt de dreiging* daarom niet aan:

een. van Britse staatsburgers met vergelijkbare banden; of van

b. iedereen in het VK die banden heeft met andere buitenlandse terroristische doelen.

"195. Het *proberen om terreurverdachten uit te zetten lijkt ons geen bevredigende reactie, gezien het risico van export van terrorisme* . Als mensen in het VK bijdragen aan de terroristische inspanningen hier of in het buitenland, moeten ze hier worden afgehandeld. Zulke mensen zouden de Britse politie, inlichtingendiensten, veiligheidsdiensten en gevangenismiddelen kunnen vrijmaken, het zou niet noodzakelijkerwijs de bedreiging voor Britse belangen in het buitenland verminderen, of de wereld in het algemeen veiliger maken. Er bestaat inderdaad een risico dat de verdachten zelfs terugkeren zonder dat de autoriteiten hiervan op de hoogte zijn.

"203. Wij achten de hierboven beschreven tekortkomingen ernstig genoeg om met klem aan te bevelen dat de bevoegdheden van deel 4 die het mogelijk maken dat vreemdelingen mogelijk voor onbepaalde tijd worden vastgehouden, dringend worden vervangen. Nieuwe wetgeving moet:

een. alle terrorisme aanpakken, ongeacht de oorsprong of de nationaliteit van de vermoedelijke daders; en

b. vereisen geen afwijking van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. "

